Canada Employment and Immigration Advisory Council
Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration

UNEMPLOYMENT INSURANCE

REPORT PRESENTED TO THE MINISTER
OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION
BY THE
CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION ADVISORY COUNCIL
FOR
SUBMISSION TO THE COMMISSION
OF INQUIRY ON UNEMPLOYMENT INSURANCE

HULL, QUEBEC
FEBRUARY 1986

Canada

UNEMPLOYMENT INSURANCE

REPORT PRESENTED TO THE MINISTER
OF EMPLOYMENT AND IMMIGRATION
BY THE
CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION ADVISORY COUNCIL
FOR
SUBMISSION TO THE COMMISSION
OF INQUIRY ON UNEMPLOYMENT INSURANCE

HULL, QUEBEC
FEBRUARY 1986

TABLE OF CONTENTS

Page

I. EXECUTIVE SUMMARY.....1

II. THE CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION ADVISORY COUNCIL (CEIAC).....3

III. MANDATE.....7

IV. THE STUDY PROCESS.....8

V. BACKGROUND.....10

VI. THE CANADIAN ENVIRONMENT.....12

VII. THE U.I. ACT.....15

VIII. THE CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION (CEIC).....17

IX. PROGRAM ELEMENTS.....19

X. CONCLUSION.....31

XI. RECOMMENDATIONS.....32

APPENDICES

APPENDIX A: OTHER ISSUES 35

APPENDIX B: INDIVIDUALS CONSULTED 36

APPENDIX C: INDIVIDUALS AND GROUPS SUBMITTING WRITTEN CONTRIBUTIONS 37

APPENDIX D: BIBLIOGRAPHY 38

I. EXECUTIVE SUMMARY

In September, 1985, the Honourable Flora MacDonald, Minister of Employment and Immigration, asked the Canada Employment and Immigration Advisory Council to provide her with advice on the Unemployment Insurance Program and to make a submission to the Commission of Inquiry on Unemployment Insurance. It was felt that Council, with representatives from employer groups, employee groups and other sectors of society, could, by providing recommendations acceptable to all members, offer a unique consensus view on the future role and objectives of the Unemployment Insurance system.

A Committee of Council was formed, with equal representation from all sectors, to do the ground work and bring forth a proposal to Council.

Discussions were held across the country with individuals, not to seek their approval, but rather to share and discuss ideas being presented by Committee members on various elements of the Program.

Perceptions across the country of the role and purpose of the Program varied widely, but at the same time many common concerns were voiced, and these were shared by the Committee. In particular, it was agreed that any study reviewing the U.I. Program should not be considered as a deficit-cutting exercise but rather as a means of revitalizing the Program to attune it better to the changing needs of the economy.

With this aim in mind, the Council is recommending the formation of a new Unemployment Insurance Board where the partners, i.e. employers, employees and the Federal Government, have equal policy, regulatory and management responsibility for the U.I. Act. As well, to accommodate a need for flexibility

within the Program, to make it responsive to the needs of the economy and to give it a definitive direction, we are recommending a legislatively entrenched purpose for the Program. Coupled with this, problems with specific program elements have been reviewed and recommendations are being proposed by Council for consideration in a number of areas. Specific recommendations concern broadening coverage, maintaining eligibility in voluntary leaving and misconduct situations, amending the earning regulations, broadening the payment of sickness benefit, maintaining the current benefit rate, using funds for developmental purposes and administering the Program.

In concluding, the Council advises the Commission of Inquiry not to make any drastic changes to the U.I. Program or U.I. concept. Major changes are currently taking place in an evolving Canadian workplace, and workers look to a proven secure system to ensure their survival.

II. THE CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION ADVISORY COUNCIL (CEIAC)

The CEIAC is an independent advisory body, established under the Employment and Immigration Reorganization Act of 1977, whose members meet regularly to study and discuss such significant issues as Canada's labour market development, employment services, unemployment insurance and immigration. They then present their advice directly to the Minister.

The Council has a Chairman and up to 21 members with no fewer than 15.

All members of the CEIAC are appointed by the Governor in Council. Their selection is based on the principle that the membership, as a whole, must reflect the interests of all Canadians. Therefore, there is equal representation from employer organizations, worker organizations and citizens from various walks of life with interests and expertise in employment and immigration matters.

Chairman

Tom Sosa
Vice-President, Administration
Ryerson Polytechnical Institute
Toronto, Ontario

Vice-Chairman

John S. Reid
Senior Advisor and
Director, Government Relations
Canadian Advanced Technology Association
Ottawa, Ontario

Members

Yvan R. Bastien
Assistant Vice-President
(Personnel)
Quebec Region
Bell Canada
Montreal, Quebec

Fernand Boudreau
President
Metropolitan Montreal Council
of Workers
Montreal, Quebec

Diana J. Ferguson
Chairman and Chief Executive
Officer
Berwick Ferguson Payroll
Canada Limited (BFP)
Toronto, Ontario

Joan George
Community Activist
Thompson, Manitoba

Albert G. Hearn
Retired (Canadian Vice-President
Service Employees
International Union)
Agincourt, Ontario

Joy Langan
Director
Labour Participation Dept.
CLC/United Way
Vancouver, British Columbia

J. P. Robert LaRose
Executive Director
Association of Canadian
Community Colleges
Toronto, Ontario

Judy Lo
Human Rights Officer
Alberta Human Rights Commission
Calgary, Alberta

James McCambly
President
Canadian Federation of Labour
Ottawa, Ontario

A. Jean Moore
Promoter of the Interests of
Persons with Disabilities
Kingston, Ontario

William A. Parsons
President
Newfoundland and Labrador
Federation of Labour
St. John's, Newfoundland

Marcel G. Pepin
Research Services
Confederation of National
Trade Unions
Montreal, Quebec

Jacob Pete
Independent Management Consultant
Saskatoon, Saskatchewan

Alvin Reed
President
Carmacks Construction Ltd.
Edmonton, Alberta

Helen K. Sinclair
General Manager
Planning and Legislation
The Bank of Nova Scotia
Toronto, Ontario

Tony P. Wohlfarth
International Representative
Research Department
United Automobile Workers
Willowdale, Ontario

Glenna Young
Manager of Personnel Relations
Eastern Bakeries Limited
Saint John, New Brunswick

Staff	Address
Vital Ducharme Executive Director	CEIAC 165 Hôtel de Ville Street 3rd Floor, Phase II
Christina Lubbock Secretary to the Council	Ottawa/Hull K1A 0J9
John Goodes Project Leader	Telephone: (819) 994-2417
Irene Healy Project Leader	
Michael Meagher Project Leader	
Claudette Laramée Secretary to the Chairman and the Executive Director	
Lise Plouffe Administrative Clerk	
Nicole Cadieux Clerical Assistant	
Lorraine Lachaine Clerical Assistant	

THE UNEMPLOYMENT INSURANCE COMMITTEE OF COUNCIL

The Unemployment Insurance Committee was established by Council on September 12, 1985. It is the first Committee of the CEIAC to be co-chaired, by an employer and employee representative and, as such, maintains the concept of partnership inherent in the U.I. Program and emphasizes the responsibilities employees and employers are willing to undertake in the revitalization of the Program. Members of the Committee have brought with them unique associations with the Program, thereby providing a broad base of knowledge.

Committee Membership

Co-chairmen

Fernand Boudreau
President
Metropolitan Montreal Council
of Workers
Montreal, Quebec

Diana J. Ferguson
Chairman and Chief Executive
Officer
Berwick Ferguson Payroll
Canada Limited (BFP)
Toronto, Ontario

Members:

Yvan R. Bastien
Assistant Vice-President
(Personnel)
Quebec Region
Bell Canada
Montreal, Quebec

Joan George
Community Activist
Thompson, Manitoba

Jacob Pete
Independent Management Consultant
Saskatoon, Saskatchewan

Tony P. Wohlfarth
International Representative
Research Department
United Automobile Workers
Willowdale, Ontario

STAFF:

Michael Meagher
Project Leader

Lorraine Lachaine
Clerical Assistant

III. MANDATE

The mandate of the U.I. Committee is to prepare for Council a presentation to the Minister and to the Commission of Inquiry on Unemployment Insurance, outlining a unique consensus view on the future role and objectives of the Unemployment Insurance System as an integral part of our Canadian income security safety-net. The Unemployment Insurance Committee will be maintained in 1986 as the mechanism to provide on-going policy advice to the Minister on Unemployment Insurance issues, via Council, as the need arises. The on-going status of this Committee will be reviewed annually by Council when its workplan is established.

IV. THE STUDY PROCESS

On July 6, 1985, the Commission of Inquiry on Unemployment Insurance (Forget Commission) was established. Its first priority was to obtain the views, concerns and suggestions of as many Canadians as possible.

The CEIAC saw in this an opportunity to present an unprecedented view of the changes required in the U.I. Program. This view would result from a consensus arrived at through the multipartite membership of Council. The preparation of the report was assigned to the U.I. Committee.

Early in the process, a need for broad consultation was identified to help members better formulate their views and discuss them with people from other walks of life. This need, coupled with the time parameters of the Committee, effectively prevented an exhaustive study of the entire Program.

The U.I. Committee, therefore, selected the elements within the Program which it perceived to require primary consideration. Initial Committee discussions brought out the ideas of employers and employees associated with the chosen Program elements. The challenge, faced by Committee members, was to achieve as many areas of consensus as possible, or at least identify the possibilities of moving toward a commonly agreed position.

These initial ideas were presented in an Interview Guide[1]. The Guide was developed, not to undertake a scientific opinion survey, nor to test the views of the Committee, but to trigger discussion with a variety of people across the country who have interest in the Program and who play an important part in their community. The purpose of this discussion, as stated earlier,

---

1. The Council would like to thank Dr. J. d'Cruz of the Faculty of Management Studies, University of Toronto, for his invaluable assistance in preparing the Interview Guide.

was to provide Members with the opportunity to elaborate their own ideas, to fill the gaps in their knowledge and to find out how others viewed this important national Program.

It was decided that the Guide would be mailed to selected groups across the country for response. A special effort was made to include groups who would not normally have the opportunity to express their views in a national forum. Meanwhile, Committee members conducted a limited series of in-depth interviews using the Guide to trigger discussion.

As well, Members of the Committee, in order to hear firsthand the concerns of others, attended public hearings of the Commission of Inquiry on Unemployment Insurance at various locations across the Country.

After the completion of the interviews and receipt of responses to the Interview Guide, the original perceptions of the Committee members were reviewed and clarified, and new ideas and issues were included in the discussions.

The process culminated with a full discussion by all Council members, in two plenary Council sessions, resulting in the adoption of this written submission.

V. BACKGROUND

Between 1927 and 1945, Canadians laid the foundation for a comprehensive income security program. Unemployment Insurance has since become the major economic component in this safety net. Originally focusing on the insurance character in the 1940's, the program underwent continuous readjustments in response to changing circumstances, needs and pressures. Most important, during the 1950's, coverage was extended to include self-employed fishermen, and supplementary benefits were introduced. These two changes were perceived as a departure from the strict insurance principles.

During the 1950's as well, other significant advances were made in income security programs in Canada. In 1956, the Government passed the Unemployment Assistance Act to provide income support for those unable to qualify for unemployment insurance.

In the 1960's, the Gill Committee was established to complete the first fundamental study of the U.I. Program. Subsequently, the Commission established a project team to update the Program. These two events were clear signs that change was being considered.

The legislation then underwent a sweeping overhaul in 1971 with a view to making the Program relevant to the socio-economic conditions of the 1970's. This involved the entrenchment of a new relationship between insurance and non-insurance (income transfer) principles with the introduction of regionally extended benefits.

However, since 1971, we have seen continually increasing unemployment, with changing economic conditions. Responding to these changes with piecemeal legislative and administrative

amendments has resulted in a complex, cumbersome and contentious U.I. Program. The historical evolution of the U.I. Program has resulted in different views within society of the role of the Program.

We moved into the 1980's with inflation, high unemployment and a changing labour market. As part of an examination of labour market policies by the Government, an Unemployment Insurance Review Task Force was established in 1980. Its report was submitted in 1981 but did not result in Program change. On July 6, 1985, the Government announced the formation of the Commission of Inquiry on Unemployment Insurance.

VI. THE CANADIAN ENVIRONMENT

Understanding and participating in the modification of such a significant national program as the Unemployment Insurance Program require that the Program be viewed in the context of the Canadian environment. Planning and conceiving change within the Program requires an awareness of its impact on this changing environment. Changes are occurring in the population, the labour market and our social structures. A change in any of these components necessitates a response. However, it is the interplay between each of these complex parts that poses the challenge of successful response to evolution.

The overall Canadian population is changing. Recent Statistics Canada figures indicate developing trends. Estimates are that the total population will grow at an average rate of less than one percent annually. However, as the rate of growth declines, the population naturally undergoes an aging process which eventually will increase the dependency rate.

As the composition of the population is changing, so is the distribution. While Canada's metropolitan populations are concentrated in a small number of areas, non-metropolitan areas have been growing at a faster rate.

The composition of the labour force is changing. Women are increasing their participation in occupational fields traditionally held by men. As economic and family patterns change, there are more families with single parents or with two working parents. This makes families more vulnerable to unemployment and in greater need of flexible work patterns.

Another trend in Canada is the increasing proportion of part-time work. Statistics Canada indicates that 15.4 percent of Canada's employees worked part-time in 1984, up from 10.6 percent in 1975. Labour Canada's 1983 Commission of Inquiry

into Part-Time Work indicates that such employment is not underemployment and the relative importance of it will continue to influence the labour market.

Technological change, the possible liberalization of trade with the United States, and the growth of the small business sector are issues affecting the future demand for labour in Canada. In the area of trade, Canada is becoming increasingly dependent on the United States. Recently, the Macdonald Royal Commission analyzed the free trade issue and concluded that "these measures will increase the efficiency and competitiveness of the Canadian economy and bolster the growth of output, incomes and employment in Canada."

The growth of the small business sector in Canada has accounted for the vast majority of new employment since the 1981-82 recession. In 1984, some 30.3 percent of employment was in firms with fewer than 49 employees, according to the Small Business Secretariat of the Department of Regional Industrial Expansion. However, it is important to note that small business has an extremely high failure rate which intensifies such concerns as job security and income protection. It is interesting to note that almost 33 percent of small businesses are owned and operated by women.

The overall impact of these issues must be recognized. It is generally agreed that important adjustments will have to be made as jobs and skill requirements change. What role should U.I. play in all of this?

These patterns are but a few of the indicators of the evolution taking place in Canada. However, in considering their significance when reviewing a Program like Unemployment Insurance, we must balance them against the Government's agenda

for stimulating the growth to provide the basis for attaining social goals. We have an evolving society and we have policy direction. There is a need to accept social responsibility and to balance it with economic growth.

Unemployment Insurance must be examined from all of these perspectives. The Program is a single element and change can work only if the Program is developed in light of our changing environment and in concert with other elements.

All this having been said, Council is aware of the changes taking place in Canada, but to complete an overall study of the U.I. Program, assessing the interplay between the factors, is neither part of its mandate nor feasible given the time frame and the resources at its disposal. We expect, however, that the U.I. Commission of Inquiry will be given the time to do a more complete analysis.

VII. THE U.I. ACT

Since the inception of the U.I. Program, its necessary link with the labour market has always been recognized. The objectives of the U.I. Program evolved from the significance attached to this link and have continually been influenced by it. Traditionally expressed in CEIC internal documents, the dual objective is:

1) to provide income protection to workers suffering temporary income interruptions, and
2) to facilitate the best possible match between unemployed workers and available jobs.

While the link is recognized and the general thrust of the dual objective has remained unchanged, there has never been a legislatively entrenched purpose for the Program. This lack of a defined purpose has meant that changes in the direction of the Program have not been focussed clearly.

In our consultations, this lack of clear focus was continually seen as a problem; many different perceptions of the Program were put forth reflecting the divergence of views on the U.I. Program.

In order to clarify the role of the Program and give it a concrete direction, the CEIAC recommends that the Government entrench a purpose for the Unemployment Insurance Act in the text of the legislation.

Accepting that the U.I. Program is linked with the labour market and is an integral part of the Canadian safety net, the CEIAC recommends that the role of the Program be stated as follows:

Forming a major part of the overall Canadian social security system, Unemployment Insurance is a mandatory earnings related plan for all participants in the labour force as defined by regulation.

Its purpose is to provide:

- *income protection between periods of work;*
- *support for job search activities and;*
- *the provision of placement services.*

All programs under the U.I. Act must be directed towards achieving the goal of full employment.

VIII. THE CANADA EMPLOYMENT AND IMMIGRATION COMMISSION (CEIC)

The composition of the Commission responsible for Unemployment Insurance has remained essentially the same since its inception. It is a corporate body with tripartite management involving Federal government, labour and business. Prior to 1977, the Unemployment Insurance Commission (UIC) was responsible solely for the operation of the Unemployment Insurance Act. In 1977, the Employment and Immigration Reorganization Act was passed, creating the Canada Employment and Immigration Commission (CEIC). While the make-up of the original Commission itself was maintained (i.e. labour, business and government), the legislation gave the new Commission enhanced responsibilities for administering the development and utilization of labour market resources in Canada, employment services, unemployment insurance and immigration.

The Commission is legislated as a partnership representing all sectors within Canada, and depending upon the consultation process to discuss and recommend changes. A common view expressed over the years and reiterated during our discussions across Canada is that there is need for developing an improved consultation process before any changes are made to the U.I. Program.

The Committee has had discussions on whether or not the current Commission adequately represents the partnership in the U.I. Program, and whether the degree of responsibility and authority it has is sufficient to ensure that the results of consultation are appropriately reflected in the U.I. Program. The simple response to both of these questions is no.

The CEIAC recommends that a new Unemployment Insurance Board be established where the partners (employers, employees and federal government) have equal policy, regulatory and management responsibility for the U.I. Act.*

*The purpose for using the word "Board" in the title rather than "Commission" is to reflect the character of an organization which is (a) more equally representative of all the partners; (b) has more authority in terms of management and regulatory control; (c) is more equally accountable to all the partners; and (d) has greater independence from government influence.

IX. PROGRAM ELEMENTS

The Interview Guide described earlier (Page 8) was designed to trigger discussion. To do so, it highlighted a number of program elements or issues and raised specific questions regarding each one. Discussions on these issues have, in some instances, led to the proposal of specific recommendations. In the following pages we present, very briefly, a description of the issue, the focal point of the discussion and the resulting recommendation.

Please note that a number of issues were raised on which no final recommendations are being proposed by Council. These issues are set out in Appendix A.

PROGRAM ELEMENTS

	Page
Coverage	
1. Part-time Workers	21
2. Owner/Managers of Small Businesses	21
3. Workers Over 65	22
Special Benefits	
4. Sickness Benefits	23
Benefits	
5. Adequacy of Benefits	24
Eligibility	
6. Voluntary Leaving	24
7. Misconducts	25
8. Juniority	25
Earnings	
9. Pension Income	26
10. Termination Payments	27
11. Allowable Earnings	28
Other Issues	
12. Information and Understanding	28
13. Role of Revenue Canada, Taxation	29
14. Developmental Uses of U.I. Funds	30

1. PART-TIME WORKERS

U.I. Regulations establish minimum hours or earnings governing insurability of employment. Those who work less than 15 hours a week and whose weekly earnings are less than $99 in 1986 are not covered under the Unemployment Insurance Program. The issue was discussed as to whether or not such restrictions should be placed on coverage, effectively excluding many part-time workers from coverage under the Program.

Part-time work is recognized and accepted as a permanent part of today's labour market. It is anticipated that there will be increased requirements for part-time workers. Acknowledging this and accepting that the concept of universal coverage under a U.I. Program should be applied to all workers with a meaningful attachment to the labour force, ***the CEIAC recommends that all work in an employer/employee relationship should be insurable.***

2. OWNER/MANAGERS OF SMALL BUSINESSES

Self-employed people such as owner/managers of small businesses, farmers, self-employed professionals and sales agents are currently excluded from coverage under the U.I. Program. Such people may find themselves involuntarily unemployed through various means such as bankruptcy or sickness. While their employees may be protected under the U.I. Program for such situations, they are not.

The CEIAC recommends that consideration should be given to extending coverage to owner/managers, self-employed professionals, farmers, sales agents and others previously excluded.

If coverage is extended, a special range of conditions and criteria will have to be developed to determine eligibility.

3. WORKERS OVER 65

At age 65, an insured person becomes ineligible for further coverage. Upon application, and if qualified, that person is given a single payment equal to three weeks' benefits. The issue discussed here was whether or not such a benefit should be paid and whether the age restriction should be removed.

Considerable concern has been expressed over utilizing a claimant's age to determine eligibility for coverage under the Program. Retirement from the labour force is a voluntary decision taken by an individual at a time of his or her own choice.

The CEIAC is of the opinion that an employee's retirement from the labour force is the indicator to be used when considering coverage. Therefore, ***the CEIAC recommends that U.I. coverage should continue after the age of 65 and should only be discontinued when the worker decides to retire from the labour force. The three-week retirement benefit package should then be eliminated.***

4. SICKNESS BENEFITS

Employees who are off the job because of sickness, injury or quarantine may be eligible for up to a maximum of 15 weeks of U.I. benefits (during the first phase of their claim) provided they qualify under the U.I. rules.

These benefits are funded out of the premiums paid by employees and employers. Employers can apply for a premium reduction if they have a wage loss plan to cover sickness.

Discussions centered around the retention of such benefits under the U.I. Program. It is accepted that sickness is an involuntary separation from employment interrupting the earnings of many employees. Therefore, ***the CEIAC recommends that sickness benefits should continue to form part of the U.I. system. However, further efforts should be made to encourage employers to provide their own coverage for sickness benefits.***

Unemployment Insurance Regulations stipulate that a claimant in receipt of any sick leave pay, following the cessation of work, may have the waiting period waived (Reg. 47(8)). However, those who do not receive sick leave pay from their employers are subject to a waiting period. To make the Program equitable for all workers who cease working by reason of sickness, ***it is recommended that the waiting period be eliminated in all cases of sickness benefits.***

As well, in that sickness is an involuntary situation, ***it is recommended that consideration should be given to removing the restriction of paying sickness benefits only during the initial phase.***

5. ADEQUACY OF BENEFITS

The benefit rate has been the subject of extensive controversy since 1971. It has been reduced from a maximum of 66 2/3% to 60% of average insurable earnings.

During its discussions, the Committee considered an ascending rate, a descending rate and various fixed rates. The concern expressed was to establish a rate of benefit that would allow for an adequate job search, yet not provide a disincentive to work. It was felt that the current benefit rate meets these criteria. Therefore, ***the CEIAC recommends that benefits should remain at 60% of insurable earnings.***

6. VOLUNTARY LEAVING

An employee who quits is disqualified from receiving U.I. benefits for up to six weeks, in addition to the regular two-week waiting period. This provision is to discourage workers from voluntarily leaving their jobs when they have no prospect of immediate re-employment. The question has been raised as to whether or not employees who voluntarily leave their employment should be eligible to receive benefits.

Discussions concluded that the current policy continues to be supported by employers and employees.

The CEIAC recommends that employees who voluntarily leave their jobs should be eligible for Unemployment Insurance. In the case of quits without just cause, a disqualification period should be imposed, the duration of which should be based on the reasons for the employees' action.

7. MISCONDUCTS

Employees who lose their jobs because of their own misconduct (those who are fired) are disqualified from receiving U.I. benefits for up to six weeks, in addition to the usual two-week waiting period. Just as in the case of employees who quit, the question has been raised as to whether or not those employees should be eligible for benefit.

The current policy of a disqualification period in such situations continues to be supported. Accepting this, ***the CEIAC recommends that employees who are fired should be eligible for U.I. benefit subject to an appropriate disqualification period if misconduct is proven.***

8. JUNIORITY

Currently, senior employees of a firm who accept being laid off in lieu of a junior employee are considered as voluntarily leaving their employment.

While employees in such situations do accept lay-offs voluntarily, the initiative for the action is not theirs. This differentiates this situation from that of an employee who voluntarily leaves employment.

In its recent study on Older Workers[1], the CEIAC recommended that juniority be encouraged to help retain the employment of junior workers.

The CEIAC recommends that workers accepting lay-off to protect the employment of junior employees not be disqualified as voluntarily leaving their employment.

9. PENSION INCOME

Recently an amendment was made to the U.I. earnings Regulations to include periodic and lump sum pension income arising from employment as earnings to be deducted from benefit.

As stated in the CEIAC's report on Older Workers, this change in the Regulations is perceived as an unfortunate development, coming at a time when every means of assisting unemployed older workers should be explored. Retirement from a position does not necessarily equate to retiring from the labour force and U.I. was perceived as part of a settlement package at termination.

---

1. Older Workers: An Imminent Crisis in the Labour Market; Report by the Canada Employment and Immigration Advisory Council; Supply and Services Canada; 1985.

As part of the study of the U.I. Program, the findings of the report on Older Workers and its recommendation in this regard were discussed with groups consulted and found to be strongly supported. Therefore, ***the CEIAC recommends that Pension Income not be treated as earnings and that the recent amendment to the U.I. earnings regulations be cancelled retroactively.***

10. TERMINATION PAYMENTS

Since March 31, 1985, all monies arising from employment and, particularly, those monies paid upon separation, unless specifically exempted by Regulation, are considered as earnings and allocated, thus preventing the payment of U.I. benefits.

The duration of benefits has been jeopardized by the treatment of termination payments as a replacement for Unemployment Insurance benefit.

The following recommendation taken from the CEIAC report on Older Workers was discussed with groups consulted and found to be strongly supported. Therefore, the position is being restated.

To ensure that unemployed workers will receive the maximum income protection accruing to them, it is recommended that the Unemployment Insurance benefit period not be reduced as a result of earnings paid on separation from employment. Benefits would be scheduled to commence after the allocated period, for which these earnings were paid or payable, has expired and continue for the full entitlement period established on termination.

11. ALLOWABLE EARNINGS

While on claim, individuals may earn up to 25% of their benefit rate without having their benefit reduced. Earnings in excess of 25% reduce the benefit dollar for dollar.

The allowable deduction of 25% of the benefit rate is considered a disincentive to accepting casual, temporary or part-time employment. ***The CEIAC recommends that, before the benefit is reduced dollar for dollar, an individual be allowed to earn 25% of the average insurable earnings on which the benefit was based (as opposed to 25% of the benefit rate).***

12. INFORMATION AND UNDERSTANDING

There appears to be a gap between public perception and reality with respect to many aspects of the U.I. Program. Given the complexity of the legislation and regulations, it is not surprising to find that contradictory perceptions exist in the public mind.

People are poorly informed about how the U.I. Program works and what their rights and responsibilities are. Varying perceptions exist about the true intent and nature of the Program. In particular, there is need to clarify that U.I. is not a social welfare program.

It is recommended that public perception of the U.I. Program should be monitored regularly and steps taken to educate and inform the general public.

This lack of proper information and understanding extends to staff at Revenue Canada, Taxation (RCT) and Canada Employment and Immigration Commission (CEIC). Even some of those responsible for administering the Program are not fully aware of important features.

It is recommended that there be a concerted effort to clarify important issues, and to train and inform all those with a need to know, through an improved communication plan. It is agreed that more emphasis be placed on employers for improved Program knowledge.

13. ROLE OF REVENUE CANADA, TAXATION

Revenue Canada, Taxation (RCT) currently collects all U.I. premiums through employers. In addition, RCT is responsible for making rulings about the application of U.I. regulations regarding coverage. The administration of the premium collection process has been entrusted to RCT, while the Canada Employment and Immigration Commission (CEIC) is responsible for program design and administration of the benefit payment system.

The separation of responsibility for making regulations about who is eligible for coverage and for implementing these regulations is seen as a source of problems.

It is recommended that Revenue Canada, Taxation should continue to collect premiums as they do at present, but that the responsibility for making rulings on coverage and similar issues should be shifted to CEIC.

14. DEVELOPMENTAL USES OF U.I. FUNDS

U.I. funds are currently being used for programs of developmental purpose. They provide income maintenance for claimants on approved training courses, and support for job creation projects and for work-sharing agreements.

Currently, government has the responsibility for the objectives and development of these programs.

The use of U.I. funds for developmental purposes is not excluded from the defined purpose of the Program stated earlier. However, the use of funds for such purposes is a decision to be made by the U.I. Board recommended earlier (Page 18).

The CEIAC recommends that the U.I. fund be available for developmental purposes but only as defined by the partners on the proposed U.I. Board.

X CONCLUSION

In conclusion, the Members of the CEIAC feel that generally the Unemployment Insurance Program does work. While changes are proposed, the Program can be restructured within its existing framework to respond to the changing population, labour market and social structures. Our recommendations can be accommodated with relatively little dislocation.

Introducing a radical alternative to the U.I. Program would shake the confidence of Canadians who count on it as their immediate and earned protection. It would be unwise to do this at a time when many changes are taking place or are about to take place in the Canadian labour market. Where some of these changes are of major proportion, such as free trade, they risk creating a situation in which the presence of a secure safety net, such as Unemployment Insurance, will be critical. The U.I. Program works; we feel that it could work better given certain immediate but not drastic modifications under the control of the partners.

XI RECOMMENDATIONS

1. In order to clarify the role of the Program and give it a concrete direction, the CEIAC recommends that the Government entrench a purpose for the Unemployment Insurance Act in the text of the legislation. (Page 15)

2. Accepting that the U.I. Program is linked with the labour market and is an integral part of the Canadian safety net, the CEIAC recommends that the role of the Program be stated as follows:
   Forming a major part of the overall Canadian social security system, Unemployment Insurance is a mandatory earnings related plan for all participants in the labour force as defined by regulation.

   Its purpose is to provide:
   - income protection between periods of work;
   - support for job search activities and;
   - the provision of placement services.

   All programs under the U.I. Act must be directed towards achieving the goal of full employment. (Page 16)

3. The CEIAC recommends that a new Unemployment Insurance Board be established where the partners (employers, employees and federal government) have equal policy regulatory and management responsibility for the U.I. Act. (Page 18)

4. The CEIAC recommends that all work in an employer/employee relationship should be insurable. (Page 21)

5. The CEIAC recommends that consideration should be given to extending coverage to owner/managers, self-employed professionals, farmers, sales agents and others previously excluded. (Page 22)

6. The CEIAC recommends that U.I. coverage should continue after the age of 65 and should only be discontinued when the worker decides to retire from the labour force. The three-week retirement benefit package should then be eliminated. (Page 22)

7. The CEIAC recommends:
   (a) that sickness benefits should continue to form part of the U.I. system. However, further efforts should be made to encourage employers to provide their own coverage for sickness benefits.
   (b) that the waiting period be eliminated in all cases of sickness benefits.
   (c) that consideration should be given to removing the restriction of paying sickness benefits only during the initial phase. (Page 23).

8. The CEIAC recommends that benefits should remain at 60% of insurable earnings. (Page 24)

9. The CEIAC recommends that employees who voluntarily leave their jobs should be eligible for Unemployment Insurance. In the case of quits without just cause, a disqualification period should be imposed, the duration of which should be based on the reasons for the employees' action. (Page 25)

10. The CEIAC recommends that employees who are fired should be eligible for U.I. benefit subject to an appropriate disqualification period if misconduct is proven. (Page 25)

11. The CEIAC recommends that workers accepting lay-off to protect the employment of junior employees not be disqualified as voluntarily leaving their employment. (Page 26)

12. The CEIAC recommends that Pension Income not be treated as earnings and that the recent amendment to the U.I. earnings regulations be cancelled retroactively. (Page 27)

13. To ensure that unemployed workers will receive the maximum income protection accruing to them, it is recommended that the Unemployment Insurance benefit period not be reduced as a result of earnings paid on separation from employment. Benefits would be scheduled to commence after the allocated period, for which these earnings were paid or payable, has expired and continue for the full entitlement period established on termination. (Page 27)

14. The CEIAC recommends that, before the benefit is reduced dollar for dollar, an individual be allowed to earn 25% of the average insurable earnings on which the benefit was based (as opposed to 25% of the benefit rate). (Page 28)

15. a) It is recommended that public perception of the U.I. Program should be monitored regularly and steps taken to educate and inform the general public. (Page 28)

    b) It is recommended that there be a concerted effort to clarify important issues, and to train and inform all those with a need to know, through an improved communication plan. It is agreed that more emphasis be placed on employers for improved Program knowledge. (Page 29)

16. It is recommended that Revenue Canada, Taxation should continue to collect premiums as they do at present, but that the responsibility for making rulings on coverage and similar issues should be shifted to CEIC. (Page 29)

17. The CEIAC recommends that the U.I. fund be available for developmental purposes but only as defined by the partners on the proposed U.I. Board. (Page 30)

APPENDIX A

OTHER ISSUES

For several issues, discussions resulted in no final recommendation.

1) VARIABLE ENTRANCE REQUIREMENTS

2) MATERNITY BENEFITS

3) DURATION OF BENEFITS

4) REGIONAL EXTENDED BENEFITS

5) QUALITY OF ADMINISTRATION

6) SEASONAL EMPLOYMENT

7) EXPERIENCE RATING

8) BENEFIT REPAYMENT PROVISIONS

APPENDIX B

LIST OF INDIVIDUALS CONSULTED

1. G. Doucet (Toronto, Ontario)
2. R. Williams (Halifax, Nova Scotia)
3. M. McCormick (Winnipeg Manitoba)
4. J. Pringle (Winnipeg, Manitoba)
5. P. Riley (Winnipeg, Manitoba)
6. P. Gauthier (Montreal, Quebec)
7. I. Pollack (Montreal, Quebec)
8. D. Young (Lynn Lake, Manitoba)
9. H. Patterson (Vancouver, B.C.)
10. J. Vincent (Vancouver, B.C.)
11. J. Robertson (Montreal, Quebec)
12. E. Lemaire (Montreal, Quebec)
13. N. Cook (Weston, Ontario)
14. I. Cunningham (Thompson, Manitoba)
15. M. Wynne (Thompson, Manitoba)
16. T. Atkins (London, Ontario)
17. M. Ruehl (Mississauga, Ontario)
18. R. Zahorchak (St. Catharines, Ontario)
19. L. Van Waterschoot (Wallaceburg, Ontario)
20. L. Olah (Wallaceburg, Ontario)
21. L. Arseneault (Brampton, Ontario)
22. D. Thompson (Oshawa, Ontario)
23. G. Donoff (Hamilton, Ontario)
24. B. Mattocks (Georgetown, Ontario)
25. M. Utvich (Niagara Falls, Ontario)
26. J. Boutilier (Hamilton, Ontario)
27. M. McNabb (Willowdale, Ontario)
28. L. Hoover (Mississauga, Ontario)
29. P. Shearn (Don Mills, Ontario)
30. R. Adamson (Calgary, Alberta)
31. A. Telesca (Don Mills, Ontario)
32. Y. Bermann (Burlington, Ontario)

APPENDIX C

LIST OF INDIVIDUALS AND GROUPS SUBMITTING WRITTEN CONTRIBUTIONS

1. Saskatoon Union of Unemployed Workers (Saskatchewan)
2. Social Issues Committee - YWCA, Calgary (Alberta)
3. Canadian Rehabilitation Council for the Disabled (Toronto, Ontario)
4. Edwin C. Seward (Corner Brook, Newfoundland)
5. Community Services Council (St. John's, Newfoundland)
6. Les Visosky (Toronto, Ontario)
7. Harry Kostiuk (Niagara-on-the-Lake, Ontario)
8. Clive Chalkley (Scarborough, Ontario)
9. Paul R. McKeown (Toronto, Ontario)
10. Office de la pastorale sociale du diocèse de Québec (Québec)
11. Crossroads Resource Group (Winnipeg, Manitoba)
12. New Brunswick Advisory Council on the Status of Women (Moncton, New Brunswick)
13. Social Action Commission - Diocese of Charlottetown (Prince Edward Island)
14. Manitoba Anti-Poverty Association (Winnipeg, Manitoba)
15. Indian Governments of Saskatchewan (Saskatoon, Saskatchewan)
16. Mary Eady (Winnipeg, Manitoba)
17. The Catholic Women's League of Canada (Winnipeg, Manitoba)

APPENDIX D

BIBLIOGRAPHY

This study was conducted and the report prepared using a variety of UIC and CEIC internal unpublished working documents. In addition, the following references were used:

Guest, D., The Emergence of Social Security in Canada, Vancouver: The University of British Columbia Press, 1980.

Issalys, P., and G. Watkins, Unemployment Insurance Benefits: A Study of Administration Procedure in the Unemployment Insurance Commission, Law Reform Commission, Ottawa: Department of Supply and Services Canada, 1977.

Lamont, S., and J.I. Clark, Chronology of Selected Federal Social Welfare Legislation by Program, 1876-1979, Ottawa, Department of Supply and Services, 1980.

A Chronology of Response: The Evolution of Unemployment Insurance from 1940 to 1980; Supply and Services Canada; 1981.

Older Workers: An Imminent Crisis in the Labour Market; Report by the Canada Employment and Immigration Advisory Council; Supply and Services Canada; 1985.

Part-time Work in Canada: Report of the Commission of Inquiry in Part-time Work; Supply and Services Canada; 1983.

Possible Amendments to the UI Act, 1980, Employment and Immigration Canada, Hull: Department of Supply and Services, October 15, 1979.

Public Policy Formation and the Marginal Work World in the Atlantic Provinces: A Research Proposal; Institute of Public Affairs; Dalhousie University; December 1976.

Report of the Committee of Inquiry into the Unemployment Insurance Act, Ottawa, November, 1962.

Report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada: Supply and Services Canada; 1985.

Report of the Study for Updating the Unemployment Insurance Programme, Unemployment Insurance Commission, Ottawa, Department of Supply and Services, 1968.

Statistics Canada; Population Projections for Canada, Provinces and Territories, 1985, Cat. 91-520

Statistics Canada; Historical Labour Force Statistics - Actual Data, Seasonal Factors, Seasonally Adjusted Date; 1985; Cat. 71-201 Annual.

Unemployment Insurance in the 70's, Department of Labour, Ottawa, Queen's Printer for Canada, 1970.

Unemployment Insurance in the 1980's: A review of its Appropriate Role and Design, Employment and Immigration Canada, Hull, Department of Supply and Services, July 12, 1979.

Conseil consultatif canadien
de l'emploi et de l'immigration

Canada Employment
and Immigration Advisory Council

L'ASSURANCE-CHOMAGE

RAPPORT PRÉSENTÉ
AU MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION
PAR LE
CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'EMPLOI
ET DE L'IMMIGRATION
POUR
PRÉSENTATION A LA COMMISSION
D'ENQUÊTE SUR L'ASSURANCE-CHOMAGE

HULL, QUÉBEC
FÉVRIER 1986

Canada

L'ASSURANCE-CHOMAGE

RAPPORT PRÉSENTÉ
AU MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION
PAR LE
CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'EMPLOI
ET DE L'IMMIGRATION
POUR
PRÉSENTATION A LA COMMISSION
D'ENQUÊTE SUR L'ASSURANCE-CHOMAGE

HULL, QUÉBEC
FÉVRIER 1986

TABLE DES MATIÈRES

Page

I. SOMMAIRE.....1

II. LE CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION (CCCEI).....3

III. LE MANDAT.....7

IV. LE PROCESSUS D'ÉTUDE.....8

V. HISTORIQUE.....10

VI. L'ENVIRONNEMENT CANADIEN.....12

VII. LA LOI SUR L'ASSURANCE-CHOMAGE.....15

VIII. LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA (CEIC).....17

IX. LES ÉLÉMENTS DU RÉGIME.....19

X. CONCLUSION.....32

XI. RECOMMANDATIONS.....33

ANNEXES

Annexe A:	Autres questions	37
Annexe B:	Liste des personnes consultées	38
Annexe C:	Liste des personnes et organismes ayant présenté des documents	39
Annexe D:	Bibliographie	40

I. SOMMAIRE

En septembre 1985, Madame Flora MacDonald, Ministre de l'emploi et de l'immigration du Canada a demandé au Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration de la conseiller ainsi que les membres de la Commission d'enquête sur l'Assurance-chômage au sujet du Régime d'assurance-chômage. On estimait que le Conseil, dont les membres représentent des groupes d'employeurs, d'employés et d'autres secteurs de la société pourrait, en faisant des recommandations acceptables à tous les membres, présenter un point de vue unique et unanime sur le rôle et les objectifs futurs du système d'assurance-chômage.

Le Conseil a mis sur pied un Comité composé d'un nombre égal de représentants de tous les secteurs pour jeter les bases de l'étude et lui soumettre une proposition.

Des discussions ont eu lieu avec des particuliers dans tout le Canada non pas pour obtenir leur approbation, mais plutôt pour échanger et discuter des idées présentées par les membres du Comité sur les différents éléments du Régime.

Les points de vue des personnes rencontrées divergeaient énormément quant au rôle et au but du Régime, mais il a été possible de constater un grand nombre de préoccupations communes que partage également le Comité. Plus particulièrement, tous se sont entendus pour dire que toute étude visant à examiner le Régime d'assurance-chômage ne devrait pas avoir comme but la réduction du déficit, mais plutôt la revitalisation du Régime pour mieux l'adapter aux besoins changeants de l'économie.

Cela dit, le Conseil recommande la création d'un nouveau Conseil d'assurance-chômage où les partenaires, c'est-à-dire les employeurs, les employés et le gouvernement fédéral auront l'entière responsabilité pour les politiques, les règlements et

la gestion relatifs à la Loi sur l'assurance-chômage, responsabilités qu'ils se partageront équitablement. De même, pour rendre le Régime plus souple, l'adapter aux besoins de l'économie, et lui donner une orientation claire, le Conseil recommande d'enchâsser le but du Régime dans la Loi sur l'assurance-chômage. Le Conseil s'est aussi penché sur les problèmes que posent certains éléments du Régime, ce qui l'amène à proposer des recommandations concernant un certain nombre de points. Les recommandations portent sur l'élargissement de la protection, l'éligibilité dans les cas d'un départ soit volontaire soit pour cause d'inconduite, la modification des dispositions réglementaires relatives à la rémunération, l'élargissement du versement des prestations de maladie, le maintien du taux actuel de prestations, les utilisations du Fonds à des fins de développement et l'administration du Régime.

En conclusion, le Conseil propose à la Commission d'enquête de ne pas faire de changement radical ni au Régime ni au concept de l'assurance-chômage. Des changements majeurs surviennent présentement dans notre milieu de travail en évolution et les travailleurs se fient sur un système solide ayant fait ses preuves pour assurer leur protection.

II. LE CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION CCCEI

Le CCCEI est un organisme consultatif indépendant mis sur pied aux termes de la Loi de 1977 régissant l'emploi et l'immigration. Les Conseillers se rencontrent régulièrement pour étudier et discuter de questions d'importance comme le développement du marché du travail au Canada, les services d'emploi, l'assurance-chômage et l'immigration. Ils présentent ensuite leurs vues directement au Ministre.

Le Conseil est composé d'un Président et de 15 à 21 Conseillers.

Tous les Conseillers sont nommés par le gouverneur en conseil. Le choix se fait suivant le principe que les Conseillers, dans leur totalité, doivent représenter les intérêts de tous les Canadiens. Par conséquent, les organisations d'employeurs et de travailleurs de même que les citoyens de toutes provenances qui s'intéressent aux questions d'emploi et d'immigration ou qui ont des connaissances spécialisées en la matière sont également représentés.

Président

Tom Sosa
Vice-président à l'administration
Institut Polytechnique Ryerson
Toronto (Ontario)

Vice-président

John Reid
Conseiller principal et
directeur, relations gouvernementales
Association canadienne de technologie avancée
Ottawa (Ontario)

Membres

Yvan R. Bastien
Vice-président adjoint
(Personnel)
Région du Québec
Bell Canada
Montréal (Québec)

Fernand Boudreau
Président
Conseil des travailleuses et
travailleurs du Montréal
métropolitain (CTM-FTQ)
Montréal (Québec)

Diana J. Ferguson
Présidente, Directrice générale
Berwick Ferguson Payroll
Canada Limited (BFP)
Toronto (Ontario)

Joan George
Militante communautaire
Thompson (Manitoba)

Albert G. Hearn
Retraité (Vice-président du
Service Employees International
Union, Canada)
Agincourt (Ontario)

Joy Langan
Directrice
Service Participation des
travailleurs du CTC/Centraide
Vancouver (Colombie-Britannique)

J.P. Robert LaRose
Directeur exécutif
Association canadienne
des collèges communautaires
Toronto (Ontario)

Judy Lo
Agent des droits de la personne
Commission des droits de la
personne
Calgary (Alberta)

James McCambly
Président
Fédération canadienne du travail
Ottawa (Ontario)

A. Jean Moore
Animatrice de l'intérêt des
personnes handicapées
Kingston (Ontario)

William A. Parsons
Président
Fédération des travailleurs
de Terre-Neuve et du Labrador
St. John's (Terre-Neuve)

Marcel G. Pepin
Services de recherches
Confédératon des syndicats
nationaux
Montréal (Québec)

Jacob Pete
Expert-conseil
Saskatoon (Saskatchewan)

Alvin Reed
Président
Carmacks Construction Ltd.
Edmonton (Alberta)

Helen K. Sinclair
Directrice générale
Planification et législation
Banque de la Nouvelle-Écosse
Toronto (Ontario)

Tony P. Wohlfarth
Représentant international
à la recherche
Travailleurs unis de
l'automobile
Willowdale (Ontario)

Glenna Young
Directrice des relations
avec le personnel
Eastern Bakeries Limited
Saint John (Nouveau-Brunswick)

Personnel	Adresse
Vital Ducharme Directeur exécutif	CCCEI 165, rue Hôtel de Ville 3ième étage, Phase II Place du Portage Hull (Québec) K1A 0J9
Christina Lubbock Secrétaire du Conseil	
John Goodes Directeur de projet	Téléphone: (819) 994-2417
Irene Healy Directeur de projet	
Michael Meagher Directeur de projet	
Claudette Laramée Secrétaire du Président et du Directeur exécutif	
Lise Plouffe Adjointe administrative	
Nicole Cadieux Commis adjointe	
Lorraine Lachaine Commis adjointe	

LE COMITÉ DE L'ASSURANCE-CHOMAGE DU CONSEIL

Le Comité de l'assurance-chômage a été mis sur pied par le Conseil le 12 septembre 1985. C'est le premier Comité du CCCEI à être présidé par deux personnes, l'une représentant les employeurs, l'autre les employés. Ainsi, la notion de partenaires qui sous-tend le Régime d'assurance-chômage continue d'être appliquée de même que sont mises en relief les responsabilités que les employés et les employeurs sont prêts à assumer pour favoriser l'évolution du Régime. Les membres du Comité ont chacun une expérience différente du Régime d'où la variété de connaissances sur lesquelles ils ont pu fonder leurs travaux.

Membres du Comité

Co-présidents

Fernand Boudreau
Président
Conseil des travailleuses et
travailleurs du Montréal
métropolitain (CTM-FTQ)
Montréal (Québec)

Diana J. Ferguson
Présidente, Directrice générale
Berwick Ferguson Payroll
Canada Limited (BFP)
Toronto (Ontario)

Membres

Yvan R. Bastien
Vice-président adjoint
(Personnel)
Région du Québec
Bell Canada
Montréal (Québec)

Joan George
Militante communautaire
Thompson (Manitoba)

Jacob Pete
Expert-conseil
Saskatoon (Saskatchewan)

Tony P. Wohlfarth
Représentant international
à la recherche
Travailleurs unis de
l'automobile
Willowdale (Ontario)

Personnel

Michael Meagher
Directeur de projet

Lorraine Lachaine
Commis adjointe

III. MANDAT

Le Comité de l'assurance-chômage a pour mandat de préparer pour le Conseil un rapport à soumettre au Ministre et à la Commission d'enquête sur l'Assurance-chômage. Ce rapport portera sur le rôle et les objectifs futurs du Régime d'assurance-chômage en tant qu'élément essentiel du système de sécurité du revenu au Canada. Le Comité de l'assurance-chômage restera en place en 1986 pour continuer, au besoin, par l'entremise du Conseil, à conseiller le Ministre sur les questions de politique liées à l'Assurance-chômage. Chaque année, le Conseil reverra le statut du Comité au moment où est établi le plan de travail.

IV. LE PROCESSUS D'ÉTUDE

Le 6 juillet 1985, la Commission d'enquête sur l'Assurance-chômage (Commission Forget) a été mise sur pied. Elle avait comme priorité de prendre connaissance des vues, des préoccupations et des suggestions du plus grand nombre possible de Canadiens.

Pour le CCCEI, il s'agissait là d'une occasion de présenter un point de vue assez unique sur les changements que nécessite le Régime d'assurance-chômage. Ce point de vue prendrait la forme d'un consensus auquel le Conseil serait arrivé grâce à la participation de tous ses membres. Le Comité de l'assurance-chômage fut chargé de préparer un rapport.

Dès le départ, le Comité a ressenti le besoin d'entreprendre des consultations pour aider les Conseillers à formuler leurs vues et leur permettre d'en discuter avec des personnes d'autres provenances. Une telle démarche, conjuguée aux échéances imposées au Comité, ne rendaient pas possible une étude en profondeur de tous les aspects du Régime.

Par conséquent, le Comité de l'assurance-chômage a sélectionné les éléments du Régime qui devaient à son avis être considérés d'abord et avant tout. Les premières discussions ont permis de faire ressortir ce que les employeurs et les employés pensaient des éléments retenus du Régime. Les membres du Comité avaient donc comme défi d'en arriver à un consensus sur le plus grand nombre possible d'éléments, ou du moins de cerner les possibilités de trouver un terrain d'entente.

Les premières idées ont été présentées dans un Guide pour les entrevues[1]. Celui-ci a été élaboré non pas en vue d'entreprendre un sondage scientifique ni pour vérifier la solidité des vues du Comité, mais pour susciter la discussion avec différentes personnes au Canada qui s'intéressent à des

1. Le Conseil voudrait remercier le Dr. J. d'Cruz de la Faculté des études en gestion, Université de Toronto, pour son aide lors de la préparation du Guide pour les entrevues.

degrés divers au Régime et qui jouent un rôle de premier plan dans leur collectivité. La discussion avait pour but, comme il a été précisé antérieurement, de donner aux Conseillers la possibilité d'élaborer leurs propres idées, d'approfondir leurs connaissances ainsi que de découvrir comment les autres perçoivent cet important programme national.

Il a été décidé que le Guide serait expédié à des groupes choisis partout au Canada. Le Comité a fait un effort spécial pour inclure les groupes qui n'auraient pas habituellement la possibilité d'exprimer leurs vues à l'échelle nationale. Entretemps, les membres du Comité ont procédé à une série limitée d'entrevues en profondeur en se servant du Guide pour favoriser la discussion.

De même, afin de prendre connaissance de visu des préoccupations des autres, les membres du Comité ont assisté aux audiences publiques de la Commission d'enquête sur l'Assurance-chômage en divers endroits au Canada.

Une fois que les entrevues ont été terminées et que les réponses au Guide pour les entrevues ont été reçues, les vues premières des membres du Comité ont été revues et clarifiées, et de nouvelles idées et questions ont été insérées dans la discussion.

Pour terminer, tous les Conseillers ont participé à une discussion en profondeur à l'occasion de deux séances plénières du Conseil, le présent document rendant compte des résultats de ladite discussion.

V. HISTORIQUE

Entre 1927 et 1945, les Canadiens ont jeté les bases d'un programme global de sécurité du revenu. L'Assurance-chômage est, depuis, devenu le principal programme économique du système de protection. Le programme, qui à l'origine, c'est-à-dire dans les années 1940, revêtait surtout un caractère d'assurance a subi des modifications constantes pour tenir compte de l'évolution de la situation, des besoins et des pressions exercées. Au cours des années 1950 plus particulièrement, la protection du Régime a été accordée aux pêcheurs indépendants et des prestations supplémentaires ont été adoptées. Ces deux modifications ont été perçues comme une décision manifeste de s'éloigner des principes stricts d'assurance.

Dans un même temps, toujours au cours des années 1950, les programmes de sécurité du revenu au Canada ont fait des progrès énormes. En 1956, le gouvernement a adopté la Loi sur l'assistance-chômage pour assurer un soutien du revenu aux personnes qui ne pouvaient devenir admissibles aux prestations d'assurance-chômage.

Dans les années 1960, le Comité Gill a été créé pour procéder à la première étude en profondeur du Régime d'assurance-chômage. Par la suite la Commission formait une équipe de travail pour mettre à jour le Régime. La mise sur pied de ces deux groupes d'études témoignait d'une volonté de changement.

Le texte législatif a été remanié en profondeur en 1971 en vue de mieux adapter le Régime aux conditions socio-économiques des années 1970. Avec l'introduction des prestations complémentaires régionales, on a consacré une nouvelle relation entre les principes d'assurance et de non-assurance (transfert du revenu).

Toutefois, depuis 1971, le taux de chômage n'a cessé d'augmenter et les conditions économiques de changer. Les modifications législatives et administratives apportées à la pièce pour répondre aux changements ont fait du Régime un programme complexe, lourd et litigieux. L'évolution historique du Régime d'assurance-chômage a suscité dans la société l'apparition de points de vue différents quant au rôle du Régime.

L'inflation, le haut taux de chômage et la mutation du marché du travail marquent les années 80. En 1980, un groupe de travail pour réviser l'assurance-chômage a été mis sur pied par le gouvernement, dans le cadre d'un examen des politiques du marché du travail. Il remit son rapport en 1981 mais aucun changement n'en résulta. Le 6 juillet 1985, le gouvernement annonçait la création de la Commission d'enquête sur l'Assurance-chômage.

VI. L'ENVIRONNEMENT CANADIEN

Pour comprendre les modifications à apporter à un programme national aussi important que le Régime d'assurance-chômage, et pour participer au remaniement de celui-ci, il est nécessaire de situer le Régime dans le contexte de l'environnement canadien. Pour planifier et concevoir des changements au Régime, il faut bien saisir les répercussions du programme sur l'environnement en constante évolution. La population, le marché du travail et les structures sociales subissent actuellement des changements auxquels il faut réagir. Toutefois, pour réagir avec succès à l'évolution de l'environnement canadien, il faut tenir compte de l'interaction entre chacune de ses parties complexes.

Dans son ensemble, la population canadienne est en pleine mutation. Selon des données récentes de Statistique Canada, les tendances sont en évolution. On estime que la population totale s'accroîtra en moyenne de moins de 1% par année. Toutefois, en même temps que le taux de croissance diminue, la population ne cesse de vieillir, ce qui éventuellement entraîne une augmentation du taux de dépendance.

Tout comme la composition de la population, la répartition de cette population change également. Même si la population métropolitaine du Canada est concentrée dans un petit nombre de régions, celle des régions non-métropolitaines augmente de plus en plus rapidement.

La composition de la population active subit elle aussi une mutation. Les femmes oeuvrent davantage dans les occupations traditionnellement comblées par des hommes. A mesure qu'évoluent les tendances économiques et familiales, le nombre de familles monoparentales ou de familles dont les deux parents travaillent ne cesse d'augmenter. Les familles sont ainsi plus vulnérables au chômage et ont davantage besoin de régimes de travail plus souples.

Le travail à temps partiel est aussi en évolution au Canada. Selon Statistique Canada, 15,4% des travailleurs au Canada ont travaillé à temps partiel en 1984, par rapport à 10,6% en 1975. La Commission d'enquête sur le temps partiel créée par Travail Canada en 1983 indique que le temps partiel n'est pas synonyme de sous-emploi et que l'importance relative de ce genre de travail continuera d'influer sur le marché du travail.

Les changements technologiques, la libéralisation possible du commerce avec les États-Unis et la croissance du secteur de la petite entreprise sont des facteurs qui influent sur la demande future de main-d'oeuvre au Canada. Dans le domaine du commerce, le Canada devient de plus en plus dépendant des États-Unis. Récemment, la Commission Royale d'enquête Macdonald s'est penchée sur la question du libre-échange et a conclu que: "Ces mesures augmenteront l'efficacité et la compétitivité de l'économie canadienne et renforceront la croissance de la production, des revenus et de l'emploi du Canada".

C'est dans le secteur de la petite entreprise au Canada que la grande majorité des nouveaux emplois ont été créés depuis la récession de 1981-1982. En 1984, 30,3% des emplois ont été créés dans des entreprises comptant moins de 49 employés, selon le Secrétariat de la petite entreprise du Ministère de l'expansion industrielle régionale. Toutefois, il est important de noter que les petites entreprises ont un taux très élevé d'échec d'où l'importance de questions comme la sécurité d'emploi et la protection du revenu. Il est intéressant de noter que presque 33% des petites entreprises appartiennent à des femmes ou sont exploitées par celles-ci.

Toutefois, on ne peut nier les répercussions globales des changements technologiques et du libre-échange. Il est généralement admis que d'importants changements devraient se

produire étant donné peut-être que les emplois créés seraient différents et que les compétences requises ne seraient plus les mêmes. Quel rôle l'Assurance-chômage devrait-elle jouer dans tout cela?

De telles tendances ne sont que quelques-uns des indicateurs de l'évolution qui se produit au Canada. Cependant, il ne suffit pas d'évaluer leur importance pour réviser un programme comme le Régime d'assurance-chômage; il faut aussi en peser le pour et le contre au regard de l'objectif que s'est fixé le gouvernement de stimuler la croissance pour atteindre les buts sociaux. D'une part, la société évolue, d'autre part, il faut adopter une orientation en matière de politique. Il est nécessaire d'accepter la responsabilité sociale et de la situer par rapport à la croissance économique.

L'Assurance-chômage doit être examiné sous tous les angles décrits ci-dessus. Le Régime est un élément d'un ensemble et tout changement ne pourra donner des résultats satisfaisants que s'il tient compte de l'évolution de l'environnement et qu'il conjugue d'autres éléments.

Cela dit, le Conseil est conscient des changements qui se produisent au Canada, mais il n'a pas pour mandat d'entreprendre une étude globale du Régime d'assurance-chômage qui tiendrait compte de l'interaction entre les divers facteurs, d'autant plus qu'une telle démarche est presque impossible étant donné le peu de temps et de ressources dont le Conseil disposait. Nous espérons, toutefois, que la Commission d'enquête sur l'Assurance-chômage se verra donner le temps nécessaire à une analyse plus complète.

VII. LA LOI SUR L'ASSURANCE-CHOMAGE

Le lien qui doit nécessairement exister entre le Régime de l'assurance-chômage et le marché du travail a toujours été reconnu, ce depuis la création du Régime. Les objectifs du Régime d'assurance-chômage ont été établis en fonction de l'importance attachée à ce lien et continuent d'être tributaires de celui-ci. Comme les documents internes de la CEIC l'ont constamment mentionné, le double objectif du Régime est le suivant:

1) assurer un soutien du revenu aux travailleurs subissant des pertes temporaires de revenu;
2) assortir le mieux possible les travailleurs en chômage et les emplois vacants.

Même si le lien est reconnu et que le sens général du double objectif est resté le même, le but fondamental du Régime n'a jamais été enchâssé dans le texte législatif. Ce manque d'une formulation d'un but s'est traduit par une absence d'orientation claire dans les changements apportés au Régime.

Le problème est continuellement ressorti au cours des consultations alors que des perceptions diverses du Régime ont été avancées mettant en relief les divergences de vue.

Afin de clarifier le rôle et l'orientation du Régime, le CCCEI recommande au gouvernement d'enchâsser le but de la Loi sur l'assurance-chômage dans le texte législatif.

Le CCCEI reconnaît que le Régime d'assurance-chômage est lié au marché du travail et fait partie intégrante du système de protection canadien et recommande d'énoncer comme suit le rôle du Régime:

Constituant un programme important du système global Canadien de sécurité sociale, l'assurance-chômage est un Régime à participation obligatoire fondé sur la rémunération de tous les membres de la population active telle que définie par les règlements.

Son but est de fournir:

- *une protection du revenu entre les périodes d'emploi;*
- *un appui au titre de la recherche d'emploi et*
- *l'accès à des services de placement.*

Tous les programmes régis par la Loi sur l'assurance-chômage doivent être orientés vers l'objectif du plein emploi.

VIII. LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA (CEIC)

La composition de la Commission, chargée d'appliquer la Loi sur l'assurance-chômage, est restée essentiellement la même depuis sa création. Il s'agit d'un organisme constitué à gestion tripartite faisant intervenir le gouvernement fédéral, les syndicats et le patronat. Avant 1977, la Commission d'assurance-chômage (CAC) était chargée uniquement de l'application de la Loi sur l'assurance-chômage. En 1977, la Loi régissant l'emploi et l'immigration a été adoptée pour créer la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Même si la composition de la Commission est restée la même (c'est-à-dire, participation des syndicats, du patronat et du gouvernement), le texte législatif a conféré à la nouvelle Commission des responsabilités accrues pour ce qui concerne la mise en valeur et l'utilisation des ressources du marché du travail du Canada, les services d'emploi, l'assurance-chômage et l'immigration.

La Commission est une société de personnes représentant tous les secteurs du Canada, influant sur ceux-ci, et s'appuyant sur le processus de consultation pour discuter des changements à apporter et faire des recommandations par la suite. Au cours des années et encore pendant les discussions qui ont eu lieu partout au Canada, nombreuses sont les personnes qui ont exprimé l'avis qu'il fallait élaborer un meilleur processus de consultation avant d'apporter tout changement au Régime d'assurance-chômage.

Le Comité a cherché à savoir si la Commission actuelle représente bien les intérêts des partenaires et si elle a suffisamment de responsabilités et de pouvoirs pour faire en sorte que les résultats des consultations sont bien prises en compte pour modifier le Régime d'assurance-chômage. Aux deux questions, les personnes interrogées ont tout simplement répondu par la négative.

Le CCCEI recommande la création d'un nouveau Conseil d'assurance-chômage où les partenaires, c'est-à-dire les employeurs, les employés et le gouvernement fédéral auront l'entière responsabilité pour les politiques, les règlements et la gestion relatifs à la Loi sur l'assurance-chômage, responsabilités qu'ils se partageront équitablement*

* En utilisant le mot "Conseil" plutôt que "Commission" dans le titre nous voulons transmettre à l'organisme un nouveau caractère qui se traduit par a) une plus grande représentativité des partenaires; b) une plus grande autorité au plan de la gestion et du contrôle des règlements; c) une imputabilité plus équitable à tous les partenaires; d) une plus grande indépendance de l'influence gouvernementale.

IX. ÉLÉMENTS DU RÉGIME

Le Guide pour les entrevues mentionné précédemment (page 8) visait à susciter la discussion. Pour ce faire, il mettait en relief un certain nombre d'éléments du Régime au sujet desquels des questions précises étaient posées. Les discussions ont, dans certains cas, donné lieu à des propositions en vue de recommandations particulières. Dans les pages qui suivent, nous donnons un aperçu de la question et présentons le point de convergence des discussions ainsi que la recommandation qui est faite.

Veuillez prendre note qu'un certain nombre de questions ont été soulevées au sujet desquelles le Conseil ne fait aucune recommandation. Ces questions sont énumérées à l'annexe I.

ÉLÉMENTS DU RÉGIME

	PAGE
Protection	
1. Travailleurs à temps partiel	21
2. Propriétaires et directeurs de petites entreprises	22
3. Travailleurs de plus de 65 ans	22
Prestations spéciales	
4. Prestations de maladie	23
Prestations	
5. Bien-fondé du montant des prestations	24
Eligibilité	
6. Départs volontaires	25
7. Inconduites	25
8. Priorité accordée aux plus jeunes	26
Rémunération	
9. Revenus provenant de pensions	27
10. Sommes versées à la cessation d'emploi	27
11. Rémunération admissible	28
Autres questions	
12. Information et compréhension	29
13. Rôle de Revenu Canada, Impôt	30
14. Utilisations du Fonds de l'assurance-chômage à des fins de développement	31

1. TRAVAILLEURS A TEMPS PARTIEL

Le Règlement sur l'a.-c. contient des dispositions régissant l'assurabilité des emplois qui sont fondées sur un nombre minimal d'heures de travail ou sur une rémunération minimale. Les personnes qui travaillent moins de 15 heures par semaine et dont la rémunération hebdomadaire est de moins de 99$ en 1986 ne sont pas protégées par le Régime d'assurance-chômage. Des discussions ont eu lieu au sujet du bien-fondé de ces restrictions qui empêchent de nombreux travailleurs à temps partiel d'être protégés par le Régime.

Le travail à temps-partiel est considéré comme un phénomène permanent sur le marché du travail d'aujourd'hui. On prévoit que la demande de travailleurs à temps partiel ira en augmentant. Le CCCEI reconnaît que le principe de l'universalité de la protection offerte par le Régime d'a.-c. devrait s'appliquer à tous les travailleurs ayant un attachement significatif au marché du travail. Par conséquent, ***le CCCEI recommande que tout emploi assujetti à un lien entre un employeur et son employé soit considéré comme assurable.***

2. PROPRIÉTAIRES ET DIRECTEURS DE PETITES ENTREPRISES

Actuellement, les travailleurs indépendants, comme les propriétaires ou directeurs de petites entreprises, les agriculteurs, les professionnels à leur compte et les vendeurs ne sont pas protégés par le Régime d'a.-c. Ces personnes peuvent se trouver involontairement en chômage dans certaines situations, telle une faillite ou une maladie. Ces personnes ne sont pas protégées par le Régime d'a.-c. dans les situations

de ce genre, alors que leurs employés le sont. ***Le CCCEI recommande qu'on envisage d'accorder la protection du Régime aux propriétaires et directeurs de petites entreprises, aux professionnels à leur compte, aux agriculteurs, aux vendeurs et aux autres catégories de travailleurs qui étaient auparavant exclues.***

Le CCCEI reconnaît qu'il faudrait établir à cette fin des conditions et des critères pour déterminer l'éligibilité.

3. TRAVAILLEURS DE PLUS DE 65 ANS

Lorsqu'un assuré atteint l'âge de 65 ans, il cesse d'être protégé par le Régime d'a.-c. Cette personne reçoit sur demande une somme représentant trois prestations hebdomadaires. On s'est demandé si cette prestation spéciale devait ou non être versée et s'il y aurait lieu de supprimer la restriction imposée quant à l'âge.

Beaucoup se sont dits préoccupés par le fait qu'on se fonde sur l'âge d'une personne pour déterminer si elle a le droit d'être protégée par le Régime. Le fait de se retirer du marché du travail découle d'une décision prise librement et au moment de son choix par la personne intéressée.

Le CCCEI est d'avis que les critères à utiliser pour déterminer si une personne doit être protégée par le Régime devraient être fonction du moment où cette personne se retire du marché du

travail. Par conséquent, ***le CCCEI recommande que les travailleurs continuent d'être protégés après l'âge de 65 ans et que cette protection ne cesse qu'au moment où le travailleur décide de se retirer du marché du travail. Il conviendrait alors de supprimer la prestation spéciale de retraite équivalant à trois prestations hebdomadaires.***

4. PRESTATIONS DE MALADIE

Les travailleurs qui cessent d'exercer leur emploi du fait d'une maladie, d'une blessure ou d'une mise en quarantaine peuvent avoir droit à un maximum de 15 prestations hebdomadaires d'assurance-chômage (au cours de la première phase de prestations) pourvu qu'ils remplissent les conditions du Régime d'a.-c.

Ces prestations sont financées à partir des cotisations des travailleurs et des employeurs. Ces derniers peuvent demander une réduction de leurs cotisations s'ils offrent un régime prévoyant le versement de prestations dans les cas de maladie.

Les discussions ont surtout porté sur la nécessité de continuer à verser ces prestations aux termes du Régime d'a.-c. On s'est entendu sur le fait que la cessation d'emploi résultant d'une maladie est involontaire et qu'elle a pour effet d'interrompre la rémunération de nombreux travailleurs. Par conséquent, ***le CCCEI recommande que les prestations de maladie continuent d'être versées aux termes du Régime d'a.-c. Toutefois, il conviendrait de faire des efforts plus poussés pour inciter les employeurs à offrir leur propre régime prévoyant le versement de prestations de maladie.***

Le règlement sur l'assurance-chômage stipule qu'un prestataire qui bénéficie d'un congé de maladie payé peut se voir gracié du délai de carence (Reg. 47(8)). Toutefois ceux qui n'ont pas de congé de maladie payé par l'employeur sont soumis au délai de carence. Pour rendre le Régime équitable à tous les travailleurs qui cessent de travailler pour cause de maladie ***il est recommandé que la période d'attente soit supprimée dans tous les cas de prestations de maladie.***

De plus, compte tenu du fait que la maladie est une situation involontaire, ***il est recommandé d'envisager de supprimer la restriction qui empêche le versement des prestations de maladie après la phase de prestations initiales.***

5. BIEN-FONDÉ DU MONTANT DES PRESTATIONS

Le taux des prestations a fait l'objet de nombreuses controverses depuis 1971. Il est passé d'un maximum de 66 2/3% à 60% de la rémunération assurable moyenne.

Au cours de ses discussions le Comité s'est penché sur un taux progressif, sur un taux régressif et sur divers taux fixes. On a essayé de trouver un taux de prestations permettant aux prestataires de mener une recherche d'emploi adéquate sans pour autant les inciter à ne pas travailler. On a jugé que le taux actuel satisfait à ces critères. Par conséquent, ***le CCCEI recommande de laisser le taux des prestations à son niveau actuel, soit 60% de la rémunération assurable.***

6. DÉPARTS VOLONTAIRES

Un travailleur qui quitte son emploi est exclu du bénéfice des prestations d'a.-c. pendant une période pouvant aller jusqu'à six semaines. Cette exclusion s'ajoute aux deux semaines de la période d'attente habituelle. Elle vise à encourager les travailleurs à ne pas quitter volontairement leur emploi dans les cas où il y a peu de possibilités d'être immédiatement réembauché. On s'est demandé si les travailleurs qui deviennent chômeurs de leur propre chef devraient avoir droit aux prestations.

Les discussions ont révélé que les employeurs et les travailleurs sont toujours en faveur de la politique actuelle.

Le CCCEI recommande que les travailleurs qui quittent volontairement leur emploi aient droit à des prestations d'assurance-chômage. Dans les cas où un travailleur quitte son emploi sans motif valable, il conviendrait d'imposer une exclusion dont la durée serait fonction des raisons qui ont amené le travailleur à quitter son emploi.

7. INCONDUITES

Les travailleurs qui perdent leur emploi du fait de leur propre inconduite (c'est-à-dire les travailleurs qui sont congédiés) sont exclus du bénéfice des prestations d'a.-c. pour une période pouvant aller jusqu'à six semaines. Cette période s'ajoute aux deux semaines de la période d'attente habituelle. Comme ce fut le cas pour les travailleurs qui démissionnent, on s'est demandé si les travailleurs qui deviennent chômeurs par leur propre faute devraient avoir droit aux prestations.

On est toujours en faveur de la politique actuelle qui consiste à imposer une période d'exclusion dans les situations de ce genre. De ce fait, ***le CCCEI recommande que les travailleurs qui sont congédiés aient droit aux prestations d'a.-c. à condition qu'une période d'exclusion appropriée soit imposée s'il est prouvé que le travailleur a commis une inconduite.***

8. PRIORITÉ ACCORDÉE AUX PLUS JEUNES

Actuellement, les travailleurs plus âgés d'une entreprise qui acceptent d'être licenciés à la place d'employés plus jeunes sont considérés comme ayant quitté volontairement leur emploi.

Il est vrai que les travailleurs qui se trouvent dans une situation de ce genre acceptent volontairement d'être licenciés, mais ce ne sont pas eux qui sont à l'origine du licenciement. De ce fait, la situation n'est pas la même que lorsqu'un travailleur décide volontairement de quitter son emploi.

Le CCCEI a recommandé à la suite de l'étude qu'il a menée récemment au sujet des travailleurs âgés[1] qu'on favorise l'application du principe de la priorité aux travailleurs plus jeunes afin de préserver les emplois des jeunes travailleurs.

Le CCCEI recommande que les travailleurs qui acceptent une offre de licenciement pour protéger l'emploi des jeunes soient considérés comme n'ayant pas quitté volontairement leur emploi.

---

1 Les travailleurs âgés: crise imminente sur le marché du travail; rapport du Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration; Approvisionnements et Services Canada; 1985.

9. REVENUS PROVENANT DE PENSIONS

Les dispositions du Règlement sur l'a.-c. qui concernent la rémunération ont récemment été modifiées de façon à inclure dans la rémunération à déduire des prestations les revenus provenant de pensions qui sont versées périodiquement ou sous forme de montant forfaitaire et qui découlent de l'exercice d'un emploi.

Comme il est mentionné dans le rapport du CCCEI sur les travailleurs âgés, cette modification du Règlement est perçue comme un événement regrettable qui survient à un moment où on devrait par tous les moyens essayer d'aider les chômeurs âgés. Le fait de cesser d'exercer un emploi en particulier ne signifie pas qu'on se retire de la population active, et le Régime d'a.-c. était perçu comme un des éléments d'un ensemble de mesure s'appliquant à la cessation d'emploi.

Au cours de l'étude du Régime d'a.-c., les conclusions du rapport sur les travailleurs âgés ainsi que la recommandation qui y est faite à ce sujet ont fait l'objet de discussions avec les groupes consultés, lesquels sont très favorables à cette recommandation. Par conséquent, ***le CCCEI recommande que les revenus provenant de pensions ne soient pas considérés comme une rémunération et que la récente modification du Règlement sur la rémunération soit annulée avec effet rétroactif.***

10. SOMMES VERSÉES A LA CESSATION D'EMPLOI

Depuis le 31 mars 1985, toutes les sommes versées par suite de l'exercice d'un emploi, et plus particulièrement les sommes qui sont versées à la cessation d'emploi, prennent valeur de rémunération et sont réparties, à moins qu'elles fassent l'objet d'une exclusion particulière dans le Règlement, et ainsi interdit le paiement de prestations.

La durée des prestations risque d'être réduite du fait que les sommes versées à la cessation d'emploi sont considérées comme une forme de remplacement des prestations d'assurance-chômage.

Les groupes consultés sont très favorables à la recommandation suivante qui est tirée du rapport du CCCEI sur les travailleurs âgés. Par conséquent, la même position est reprise.

Afin que les chômeurs puissent bénéficier pour une durée maximale de la protection financière qui leur revient, il est recommandé que la période de versement de l'assurance-chômage ne soit pas réduite en fonction des revenus que touche le travailleur lorsqu'il quitte son emploi. Les versements de prestations débuteraient au terme de la période pour laquelle ces revenus seraient payés ou payables et se poursuivraient durant toute la période d'admissibilité déterminée au moment de la cessation d'emploi.

11. RÉMUNÉRATION ADMISSIBLE

Durant leur période de prestations, les prestataires peuvent toucher un revenu représentant jusqu'à 25% du montant des prestations sans que les prestations soient réduites. La rémunération en sus des 25% admissibles est déduite en entier.

L'existence de cette règle décourage les travailleurs d'accepter des emplois à temps partiel, temporaires, ou occasionnels. ***Le CCCEI recommande que les prestataires puissent toucher un revenu équivalant à 25% de la rémunération assurable moyenne qui a servi à calculer le montant des***

prestations (plutôt que 25% du taux des prestations) avant que la rémunération ne soit déduite en entier des prestations payables.

12. INFORMATION ET COMPRÉHENSION

Un fossé semble s'être creusé entre la perception du public et la réalité pour ce qui concerne de nombreux aspects du Régime d'a.-c. Compte tenu de la complexité du texte de loi et des règlements, il n'est pas surprenant de constater que de nombreuses idées fausses se sont formées dans l'esprit du public.

Le public est mal informé quant au fonctionnement du Régime d'a.-c. et quant à ses droits et responsabilités. De nombreuses opinions différentes ont cours quant à l'objet et à la nature véritables du Régime. Plus particulièrement, il y aurait lieu de bien faire comprendre que le Régime d'assurance-chômage n'est pas un programme d'aide sociale.

Il est recommandé de suivre de près la perception que le public a du Régime d'assurance-chômage et de prendre des mesures pour éduquer et informer le public à ce sujet.

Le manque d'information et de compréhension touche aussi le personnel de Revenu Canada, Impôt (RC,I) et de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC). On a même constaté que certains des responsables de la gestion du Régime n'en connaissent pas bien les aspects importants.

Il est recommandé de déployer des efforts concertés pour élaborer un plan de communication amélioré qui permettra d'éclaircir les questions importantes et de former et informer toutes les personnes qui doivent connaître le Régime. Il faudrait mettre l'accent sur une meilleure connaissance du Régime par les employeurs.

13. ROLE DE REVENU CANADA, IMPOT

Revenu Canada, Impôt (RC,I) perçoit actuellement toutes les cotisations d'assurance-chômage par l'intermédiaire des employeurs. En outre, RC,I doit aussi rendre des décisions au sujet de l'application du Règlement sur l'assurance-chômage portant sur l'assujettissement. La perception des cotisations incombe à RC,I, tandis que la conception du programme et la gestion du système de paiement des prestations relèvent de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC).

La séparation des responsabilités pour ce qui concerne l'élaboration de dispositions réglementaires au sujet des personnes qui peuvent être assurées ainsi que l'application de ces dispositions réglementaires est considérée comme une source de problèmes.

Il est recommandé que Revenu Canada, Impôt, continue à percevoir les cotisations mais que la responsabilité de rendre les décisions relatives à l'assujettissement et à des questions semblables soit transférée à la CEIC.

14. UTILISATIONS DU FONDS DE L'ASSURANCE-CHOMAGE A DES FINS DE DÉVELOPPEMENT

Le Fonds de l'assurance-chômage est actuellement utilisé à des fins de développement. Il assure un soutien du revenu aux prestataires qui suivent des cours approuvés de formation et permet de financer des projets créateurs d'emplois ainsi que des ententes de travail partagé.

Actuellement, c'est le gouvernement qui se charge de fixer les objectifs de ces programmes et de les mettre sur pied.

L'objet du Régime d'a.-c., qui a déjà été décrit, n'exclut pas l'utilisation du Fonds de l'assurance-chômage à des fins de développement. Toutefois, l'utilisation du Fonds à de telles fins doit être décidée par le Conseil d'assurance-chômage recommandé plus haut (page 18).

Le CCCEI recommande que le Fonds d'a.-c. puisse être utilisé à des fins de développement, mais que ces fins soient définies par les partenaires membres du Conseil qu'il est proposé de mettre sur pied.

X. CONCLUSION

Pour conclure, mentionnons que les membres du CCCEI ont jugé le Régime efficace dans son ensemble. Des modifications sont proposées, mais le Régime peut être reformulé pour tenir compte des changements observés dans la population, dans le marché du travail et dans les structures sociales, tout en lui conservant sa structure actuelle. Nos recommandations peuvent être mises en oeuvre sans trop perturber le fonctionnement du Régime.

Le fait de mettre sur pied un Programme radicalement différent ébranlerait la confiance que les Canadiens ont dans le Régime actuel, lequel constitue à leur avis un moyen de secours immédiat pour lequel ils ont payé. Le moment est mal choisi pour remplacer le Régime. En effet, de nombreux changements se produisent actuellement sur le marché du travail du Canada. Certains de ces changements très importants (mentionnons à titre d'exemple la question du libre-échange), risquent de nous mettre dans une situation où il est essentiel de disposer d'une bouée de sauvetage fiable comme le Régime d'assurance-chômage. Bref, le Régime actuel est efficace, mais nous estimons qu'il pourrait l'être encore plus avec certaines modifications immédiates mais non pas radicales sous le contrôle des partenaires.

XI. RECOMMANDATIONS

1. Afin de clarifier le rôle et l'orientation du Régime, le CCCEI recommande au gouvernement d'enchâsser le but de la Loi sur l'assurance-chômage dans le texte législatif. (page 15)

2. Le CCCEI reconnaît que le Régime d'assurance-chômage est lié au marché du travail et fait partie intégrante du système de protection canadien et recommande d'énoncer comme suit le rôle du Régime: (page 15)

   Constituant un programme important du système global Canadien de sécurité sociale, l'assurance-chômage est un Régime à participation obligatoire fondé sur la rémunération de tous les membres de la population active telle que définie par les règlements.

   Son but est de fournir:

   - une protection du revenu entre les périodes d'emploi;
   - un appui au titre de la recherche d'emploi et
   - l'accès à des services de placement.

   Tous les programmes régis par la Loi sur l'assurance-chômage doivent être orientés vers l'objectif du plein emploi. (page 16)

3. Le CCCEI recommande la création d'un nouveau Conseil d'assurance-chômage où les partenaires, c'est-à-dire les employeurs, les employés et le gouvernement fédéral auront l'entière responsabilité pour les politiques, les règlements et la gestion relatifs à la Loi sur l'assurance-chômage, responsabilités qu'ils se partageront équitablement. (page 18)

4. Le CCCEI recommande que tout emploi assujetti à un lien entre un employeur et son employé soit considéré comme assurable. (page 21)

5. Le CCCEI recommande qu'on envisage d'accorder la protection du Régime aux propriétaires et directeurs de petites entreprises, aux professionnels à leur compte, aux agriculteurs, aux vendeurs et aux autres catégories de travailleurs qui étaient auparavant exclues. (page 22)

6. Le CCCEI recommande que les travailleurs continuent d'être protégés après l'âge de 65 ans et que cette protection ne cesse qu'au moment où le travailleur décide de se retirer du marché du travail. Il conviendrait alors de supprimer la prestation spéciale de retraite équivalant à trois prestations hebdomadaires. (page 23)

7. Le CCCEI recommande que
   (a) les prestations de maladie continuent d'être versées aux termes du Régime d'a.-c. Toutefois, il conviendrait de faire des efforts plus poussés pour inciter les employeurs à offrir leur propre régime prévoyant le versement de prestations de maladie;
   (b) la période d'attente soit supprimée dans tous les cas des prestations de maladie;
   (c) l'on envisage de supprimer la restriction qui empêche le versement des prestations de maladie après la phase de prestations initiales. (pages 23-24)

8. Le CCCEI recommande de laisser le taux des prestations à son niveau actuel, soit 60% de la rémunération assurable. (page 24)

9. Le CCCEI recommande que les travailleurs qui quittent volontairement leur emploi aient droit à des prestations d'assurance-chômage. Dans les cas où un travailleur quitte son emploi sans motif valable, il conviendrait d'imposer une exclusion dont la durée serait fonction des raisons qui ont amené le travailleur à quitter son emploi. (page 25)

10. Le CCCEI recommande que les travailleurs qui sont congédiés aient droit aux prestations d'a.-c. à condition qu'une période d'exclusion appropriée soit imposée s'il est prouvé que le travailleur a commis une inconduite. (page 26)

11. Le CCCEI recommande que les travailleurs qui acceptent une offre de licenciement pour protéger l'emploi des jeunes soient considérés comme n'ayant pas quitté volontairement leur emploi. (page 26)

12. Le CCCEI recommande que les revenus provenant de pensions ne soient pas considérés comme une rémunération et que la récente modification du Règlement sur la rémunération soit annulée avec effet rétroactif. (page 27)

13. Afin que les chômeurs puissent bénéficier pour une durée maximale de la protection financière qui leur revient, il est recommandé que la période de versement de l'assurance-chômage ne soit pas réduite en fonction des revenus que touche le travailleur lorsqu'il quitte son emploi. Les versements de prestations débuteraient au terme de la période pour laquelle ces revenus seraient payés ou payables et se poursuivraient durant toute la période d'admissibilité déterminée au moment de la cessation d'emploi. (page 28)

14. Le CCCEI recommande que les prestataires puissent toucher un revenu équivalant à 25% de la rémunération assurable moyenne qui a servi à calculer le montant des prestations (plutôt que 25% du taux des prestations) avant que la rémunération ne soit déduite en entier des prestations payables. (pages 28-29)

15. a) Il est recommandé de suivre de près la perception que le public a du Régime d'assurance-chômage et de prendre des mesures pour éduquer et informer le public à ce sujet. (page 29)

    b) Il est recommandé de déployer des efforts concertés pour élaborer un plan de communication amélioré qui permettra d'éclaircir les questions importantes et de former et informer toutes les personnes qui doivent connaître le Régime. Il faudrait mettre l'accent sur une meilleure connaissance du Régime par les employeurs. (page 30)

16. Il est recommandé que Revenu Canada, Impôt, continue à percevoir les cotisations mais que la responsabilité de rendre les décisions relatives à l'assujettissement et à des questions semblables soit transférée à la CEIC. (page 30)

17. Le CCCEI recommande que le Fonds d'a.-c. puisse être utilisé à des fins de développement, mais que ces fins soient définies par les partenaires membres du Conseil qu'il est proposé de mettre sur pied. (page 31)

ANNEXE A

AUTRES QUESTIONS

Il y eut plusieurs autres questions discutées, où aucune recommandation finale n'a été faite.

1) **NORMES VARIABLES D'ADMISSIBILITÉ**

2) **PRESTATIONS DE MATERNITÉ**

3) **DURÉE DE LA PÉRIODE DE PRESTATIONS**

4) **PRESTATIONS DE PROLONGATION FONDÉE SUR LE TAUX DE CHOMAGE RÉGIONAL**

5) **QUALITÉ DE LA GESTION**

6) **EMPLOI SAISONNIER**

7) **FIXATION DE TAUX PARTICULIERS**

8) **REMBOURSEMENT DES PRESTATIONS**

ANNEXE B

LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES

1. G. Doucet (Toronto, Ontario)
2. R. Williams (Halifax, Nouvelle-Écosse)
3. M. McCormick (Winnipeg Manitoba)
4. J. Pringle (Winnipeg, Manitoba)
5. P. Riley (Winnipeg, Manitoba)
6. P. Gauthier (Montreal, Quebec)
7. I. Pollack (Montreal, Quebec)
8. D. Young (Lynn Lake, Manitoba)
9. H. Patterson (Vancouver, Colombie-Britannique)
10. J. Vincent (Vancouver, Colombie-Britannique)
11. J. Robertson (Montreal, Québec)
12. E. Lemaire (Montreal, Québec)
13. N. Cook (Weston, Ontario)
14. I. Cunningham (Thompson, Manitoba)
15. M. Wynne (Thompson, Manitoba)
16. T. Atkins (London, Ontario)
17. M. Ruehl (Mississauga, Ontario)
18. R. Zahorchak (St. Catharines, Ontario)
19. L. Van Waterschoot (Wallaceburg, Ontario)
20. L. Olah (Wallaceburg, Ontario)
21. L. Arseneault (Brampton, Ontario)
22. D. Thompson (Oshawa, Ontario)
23. G. Donoff (Hamilton, Ontario)
24. B. Mattocks (Georgetown, Ontario)
25. M. Utvich (Niagara Falls, Ontario)
26. J. Boutilier (Hamilton, Ontario)
27. M. McNabb (Willowdale, Ontario)
28. L. Hoover (Mississauga, Ontario)
29. P. Shearn (Don Mills, Ontario)
30. R. Adamson (Calgary, Alberta)
31. A. Telesca (Don Mills, Ontario)
32. Y. Bermann (Burlington, Ontario)

ANNEXE C

LISTE DES PERSONNES ET ORGANISMES AYANT PRÉSENTÉ DES DOCUMENTS

1. Saskatoon Union of Unemployed Workers (Saskatchewan)
2. Social Issues Committee - YWCA, Calgary (Alberta)
3. Canadian Rehabilitation Council for the Disabled (Toronto, Ontario)
4. Edwin C. Seward (Corner Brook, Terre-Neuve)
5. Community Services Council (St. John's, Terre-Neuve)
6. Les Visosky (Toronto, Ontario)
7. Harry Kostiuk (Niagara-on-the-Lake, Ontario)
8. Clive Chalkley (Scarborough, Ontario)
9. Paul R. McKeown (Toronto, Ontario)
10. Office de la pastorale sociale du diocèse de Québec (Québec)
11. Crossroads Resource Group (Winnipeg, Manitoba)
12. New Brunswick Advisory Council on the Status of Women (Moncton, Nouveau-Brunswick)
13. Social Action Commission - Diocese of Charlottetown (Ile-du-Prince-Edouard)
14. Manitoba Anti-Poverty Association (Winnipeg, Manitoba)
15. Indian Governments of Saskatchewan (Saskatoon, Saskatchewan)
16. Mary Eady (Winnipeg, Manitoba)
17. The Catholic Womens League of Canada (Winnipeg, Manitoba)

ANNEXE D

BIBLIOGRAPHIE

L'étude et le rapport s'appuient sur divers documents de travail internes non publiés par la CEIC et la CAC. En outre, les documents suivants ont été utilisés:

Guest, D. "The Emergence of Social Security in Canada", Vancouver, Les Presses de l'université de Colombie-Britannique, 1980.

Issalys, P. et Watkins, G. Les prestations d'assurance-chômage - Une étude de la procédure administrative à la Commission de l'assurance-chômage, La Commission de réforme du droit, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1977.

Lamont, S. et Clark, J.I., Chronologie des lois fédérales ayant trait au bien-être social, selon la province, 1976-1979, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1980.

Exposé chronologique: L'évolution de l'assurance-chômage de 1940 à 1980, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

Les Travailleurs Agés: crise imminente sur le marché du travail, Rapport du CCCEI, Approvisionnements et Services Canada; 1985.

Le Travail à temps partiel au Canada: rapport de la Commission d'enquête sur le travail à temps partiel; Approvisionnements et Services Canada; 1983.

Modifications envisagées à la Loi sur l'assurance-chômage, 1980, Emploi et Immigration Canada, Hull, ministère des Approvisionnements et Services, 15 octobre 1979.

"Public Policy Formation and the Marginal Work World in the Atlantic Provinces: A Research Proposal", Institute of Public Affairs, Université Dalhousie, décembre 1976.

Rapport du Comité d'enquête relatif à la Loi sur l'assurance-chômage, Ottawa, novembre 1962.

Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada; Approvisionnements et Services Canada; 1985.

"Report of the Study for Updating the Unemployment Insurance Programme", Commission d'assurance-chômage, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services 1968.

L'Assurance-chômage au cours des années 70, ministère du Travail, Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada, 1979.

L'Assurance-chômage dans les années 1980: Un examen de son rôle et de sa formation, Emploi et Immigration Canada, Hull, ministère des Approvisionnements et Services, le 12 juillet 1979.

Statistique Canada; Projections de la population pour le Canada, les provinces et les territoires; 1985, Cat. 91-520.

Statistique Canada; Statistiques historiques de la population active - Données actuelles, facteurs saisonniers, données de-saisonnalisées 1985; Cat. 71-201 annuel.